

1988: EMPREGO E TRABALHADORES EM COMPASSO DE ESPERA*

Miriam De Toni**
Ana Lúcia Tatsch***

Premida por uma Constituição em fase final de elaboração, uma crise política em cujo vértice se encontra um governo sem credibilidade e um pacto social há muito perseguido, mas esboçado apenas no final do período, a sociedade brasileira atravessou o ano de 1988 em compasso de espera. Índices e indicadores sociais e econômicos revelam essa "apatia" nacional.

O mercado de trabalho e a classe trabalhadora — objeto de análise do presente artigo — não ficaram imunes a esse processo. Apesar disso, alguns movimentos importantes podem ser resgatados, os quais adquirem estatura, em parte, devido à própria paralisia que cercou certas questões relativas ao emprego. De fato, os níveis de emprego, os salários reais e as condições de emprego da classe trabalhadora permaneceram praticamente inalterados no período, estancados nos baixos patamares que marcaram o ano de 1987. De positivo para os trabalhadores o ano de 1988 deixa, no entanto, dois legados importantes: os avanços nos direitos sociais dos trabalhadores, consubstanciados na nova Constituição, e o Pacto Social que vem sendo costurado neste final de ano. Ambos conquistados a partir da crescente organização e mobilização da classe trabalhadora e de suas entidades representativas, em um movimento ascendente de participação da sociedade civil no contexto de democratização das estruturas políticas e sociais da Nação brasileira.

O presente texto busca discutir esses aspectos com destaque para três pontos principais. Em um primeiro, aborda-se o comportamento dos níveis de emprego e de desemprego na economia e suas conseqüências para a classe trabalhadora. Nos pontos seguintes, fazem-se algumas colocações a respeito de questões que polarizaram o debate em torno dos direitos sociais dos trabalhadores e sua participação nos rumos políticos e econômicos da Nação.

* Agradecemos aos colegas Alejandro K. Arandia, Denise B. Gros e María Isabel H. da Jornada pelas críticas e sugestões à versão preliminar deste texto. Possíveis imperfeições remanescentes são de inteira responsabilidade das autoras.

** Socióloga da FEE.

*** Estagiária de Economia da FEE.

Mercado de trabalho: uma lenta evolução

O ano de 1988 não apresentou um quadro que possa ser considerado favorável. Foi um ano marcado pela estagnação das atividades produtivas, o que, além de refletir-se negativamente na evolução do emprego e nas taxas de desemprego, repercutiu também nas condições de vida dos trabalhadores, as quais se viram bastante agravadas no período.

Ainda assim, o nível de emprego registrou quedas menos graves do que aquelas ocorridas no nível de atividade econômica, estas últimas capitaneadas pela indústria paulista, cujas taxas de crescimento permaneceram no negativo por praticamente todo o período. Esse evidente descompasso entre o comportamento do emprego e o da atividade industrial encontra explicação em alguns fatores que marcaram o ano de 1988: a permanente instabilidade política e econômica e as indefinições em torno dos trabalhos da Constituinte, até sua finalização no mês de outubro. Acrescentando-se a isso o baixo custo da mão-de-obra no Brasil¹, bem como os custos decorrentes de novas admissões e do treinamento da força de trabalho, para as empresas, ter-se-á caracterizado o quadro que está na base do compasso de espera que marcou o desempenho do nível de emprego na economia.

No que respeita à questão específica do emprego, a análise aqui desenvolvida enfoca o comportamento do mercado de trabalho sob duas formas distintas, porém complementares: a geração de postos de trabalho (nível de ocupação) e a evolução do desemprego.

Para alcançar esse objetivo, optou-se pela utilização da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) na Grande São Paulo, realizada pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE) em convênio com a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) e a UNICAMP, assim como pelos dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME), realizada pela Fundação IBGE, que levanta as taxas de desemprego aberto para seis regiões metropolitanas do País (Recife, Salvador, Belo Hori-

¹ No caso da indústria de transformação, o baixo custo da mão-de-obra brasileira foi atestado, recentemente, em um estudo do Departamento do Trabalho dos Estados Unidos. Fazendo uma comparação com 30 países (europeus, asiáticos, latino-americanos e da América do Norte), concluiu-se que apenas o México está atrás do Brasil. Comparativamente aos Estados Unidos, por exemplo, o custo horário da mão-de-obra industrial, no Brasil, declinou de 14% em 1978 para 11% em 1987. Isto é, um operário brasileiro recebe hoje, em média, 10 vezes menos do que um norte-americano (GM, 12/14.11.88, p. 1).

zonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre).² Foram igualmente levadas em conta informações fornecidas pelo Ministério do Trabalho, tendo por base o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Lei nº 4.923/65), restritas ao emprego formal urbano, como também as informações da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), as quais se tornam importantes por se referirem ao setor industrial paulista, que é o pólo dinâmico da economia do País.

O desempenho do nível de ocupação

A evolução do nível de emprego, ao longo do ano de 1988, assim como em 1987, teve um comportamento distinto e oposto àquele verificado nos períodos precedentes. Isto porque os anos de 1985 e 1986 refletem um movimento de expansão econômica, o qual teve um impacto positivo sobre o nível de ocupação. O inverso aconteceu em 1987 e 1988, que foram marcados por momentos de dificuldades econômicas e de descenso da atividade produtiva.

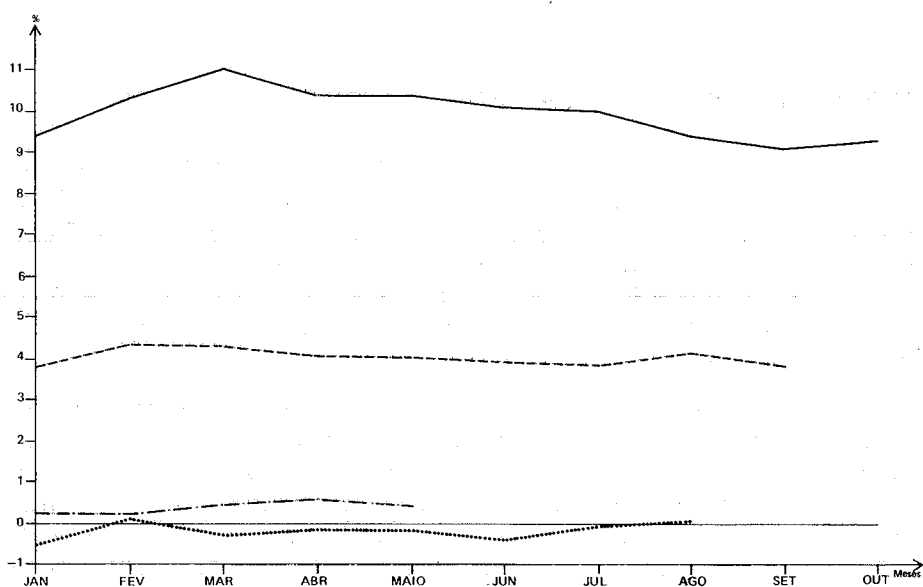
Em relação ao corrente período, as quedas no nível de ocupação não foram tão significativas, conforme indicam os dados do Gráfico 1. Ao analisar esse indicador, entretanto, deve-se considerar que 1988 foi precedido por um ano onde o nível de emprego atingiu uma de suas mais baixas taxas de crescimento. De fato, em 1987 foram criados tão-somente 163.000 novos empregos na economia, o que equivale a um crescimento de apenas 0,76% em relação ao exercício anterior. Esse resultado foi flagrantemente insatisfatório para atender ao contingente de cerca de 1,3 milhão de pessoas que engrossa anualmente o mercado de trabalho.³

² Diante de uma estrutura produtiva e ocupacional heterogênea e bastante complexa como a brasileira, os índices de desemprego e de emprego fornecidos pelo IBGE não podem ser considerados satisfatórios. A metodologia empregada por essa instituição acaba superestimando o nível de emprego global e subestimando a taxa de desemprego. Isto porque considera ocupado todo indivíduo que exerce qualquer tipo de trabalho remunerado, desde que acima de 15 horas, e deixa de considerar desempregado aquele indivíduo que, estando desocupado, não procurou emprego na semana de referência. O DIEESE, por sua vez, tenta desenvolver uma pesquisa mais condizente com a realidade de um país subdesenvolvido como o Brasil, tentando captar essa heterogeneidade do mercado de trabalho. Dessa forma, os dados da PED, embora limitados à Grande São Paulo, são importantes para as colocações e comparações a serem realizadas.

³ O número de postos de trabalho no mercado formal, para os anos de 1985 e 1986, registrou aumentos de 912.000 e 1 milhão respectivamente.

GRÁFICO 1

ACOMPANHAMENTO MENSAL DO MERCADO DE TRABALHO – 1988



Desemprego { — DIEESE/SEADE
 - - - IBGE
 Emprego { - . - MTb
 FIESP

FONTE: Tabela 2

NOTA: O percentual dos desempregados em relação à PEA da Região Metropolitana de São Paulo foi fornecido pelo DIEESE/SEADE; as pessoas desocupadas em relação às economicamente ativas nas seis principais regiões metropolitanas, pelo IBGE; a variação do emprego no País, conforme o saldo de admissões e desligamentos, com base na Lei nº 4.923/65, pelo Ministério do Trabalho; e o saldo das contratações ou demissões em relação ao número de trabalhadores na indústria paulista, pela FIESP.

Já para 1988, o Ministério do Trabalho registrou um crescimento de 2,82% no nível de emprego, no País — período de janeiro a julho —, o que representou a criação de aproximadamente 569.900 postos de trabalho, para um montante em torno de 23 milhões de empregados. Assim sendo, só no primeiro semestre foram criados 400.000 postos a mais do que no decorrer de todo o ano anterior. Entre os setores de atividade, o de serviços apresentou o melhor desempenho na criação de empregos, com 244.100 novos postos, o que equivale a um crescimento de 3,49%. A construção civil, por seu turno, teve a melhor taxa de crescimento (8,68%), com 86.100 empregos novos, enquanto a indústria de transformação cresceu apenas 1,61% (95.400 postos). A administração pública cresceu próximo à média geral (2,76%), acrescentando 58.700 empregos, ao passo que o comércio, com um crescimento de 1,58%, criou 49.600 vagas. Essa tendência deverá manter-se até o final do ano, conforme indica o desempenho de agosto — último dado disponível — que acusa, no acumulado do ano, 622.000 novos empregos.

Outras fontes de informação disponíveis para importantes regiões do País corroboram esse quadro. No caso do IBGE — cujos dados se reportam às seis principais regiões metropolitanas —, as informações atestam que, apesar de a produção industrial brasileira ter caído, mês a mês, o nível de emprego se manteve praticamente inalterado durante o ano. Isto indica que outros são os setores que vêm sustentando o emprego e garantindo tal nível de ocupação. Novamente aqui os setores serviços e administração pública aparecem como os mais importantes, repetindo uma situação já vivenciada em 1987. Nesse ano, entre os setores da atividade econômica a garantir o saldo de emprego positivo igualmente se destacam serviços, comércio e administração pública, os quais registram saldos líquidos de 235.500, 22.500 e 44.200 empregos respectivamente. Finalmente, para a região da Grande São Paulo, os dados do DIEESE/SEADE também apresentam o setor serviços como o principal responsável pela elevação do nível de emprego, estando aí englobada a administração pública.

A constante contribuição dos setores serviços e administração pública para ampliação do emprego deve estar associada a aspectos que lhe são próprios. No caso dos serviços, uma característica importante é a extrema heterogeneidade das atividades que o compõem. Isso deve ter possibilitado a expansão do emprego naquelas atividades que exigem pouco capital para sua instalação e/ou não requerem grande qualificação da mão-de-obra (e.g., serviços de consumo individual), mais típicas do setor informal da economia.

Na administração pública, fatores históricos e conjunturais parecem estar influenciando esse comportamento. Os primeiros, pela tendência em expandir o emprego em momentos de crise econômica face à retração do se-

tor privado; os segundos, pela tradição de absorver mão-de-obra em anos de eleição, como foi o de 1988, com fins político-eleitorais.⁴

A reversão do ciclo de crescimento e o retorno de um impasse econômico, já a partir do ano passado, pareciam apontar para uma estagnação. Essa tendência concretizou-se em 1988, quando, conforme mencionado, houve uma retração das atividades produtivas, sobretudo na indústria de transformação. Em São Paulo, esse setor, de acordo com dados da FIESP, continua, em 1988, a apresentar um saldo de emprego negativo (menos 31.925 postos de trabalho até outubro), seguindo tendência evidenciada no ano anterior. Um desempenho que contrasta com aquele de anos precedentes, quando a indústria de transformação apresentou saldos positivos de mais de 350.000 vagas em 1985 e 540.000 novos postos de trabalho em 1986.

De um modo geral, os dados revelam que embora a oferta de empregos no País continue crescendo o faz a taxas visivelmente insatisfatórias face ao crescimento da mão-de-obra que chega ao mercado de trabalho. Sendo o setor formal — a indústria principalmente — incapaz de gerar suficientes postos de trabalho e dada a precariedade dos mecanismos institucionais para garantir a sobrevivência da força de trabalho desempregada, muitos dos indivíduos economicamente ativos são levados a buscar atividades ou empregos sub-remunerados.

⁴ De fato, a presença sistemática da administração pública como importante setor na geração de empregos parece mesmo estar vinculada a esses dois fatores. Desde uma perspectiva histórica, observa-se que o setor público tem apresentado um comportamento anticíclico no período de crise econômica que marca a década de 80. Isto é, expande seu nível de emprego ao mesmo tempo em que o setor privado se retrai. A respeito, dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho, mostram que, nos anos recessivos de 1981 a 1983, quando o setor formal diminuía o emprego em 11%, a administração pública aumentava em 16%, sendo que, para o triênio 1984-86, o crescimento do emprego foi de 12,4% e 23,2% respectivamente. Dessa forma, o setor público contribuiu para amenizar tensões sociais que certamente se agudizariam em decorrência de níveis de desemprego bem mais elevados que os prevalentes no período. Procura, assim, suprir a ausência de mecanismos institucionais que garantam ao trabalhador desempregado meios de sobreviver enquanto a economia não reverte seu curso de crise-estagnação. Mesmo com a criação do seguro-desemprego — um desses mecanismos —, no início de 1986 esse quadro não se altera, visto que o programa atende apenas precariamente às necessidades dos trabalhadores desempregados, sendo que muitos deles não são sequer elegíveis para os benefícios.

Mais recentemente, as eleições municipais de 1988 agregam um novo componente a essa tendência histórica. O fator "eleição" é, possivelmente, responsável tanto pelo aumento do número de empregos no corrente ano como pela situação paradoxal de um nível de emprego crescente face a uma política governamental que sugere a necessidade de penosos ajustes em suas despesas, especialmente no que se refere ao item pessoal.

Para o próximo ano, as eleições para Presidente da República indicam que, provavelmente, o caminho trilhado será o da expansão do emprego público.

O comportamento das taxas de desemprego

As taxas de desemprego seguiram tendência semelhante à que marcou o nível de ocupação, ou seja, não apresentaram oscilações importantes no decorrer de 1988. Contribuíram sensivelmente para esse desempenho os fatores, antes mencionados, que "seguraram" o nível de emprego neste ano, tais como a retenção da força de trabalho nas empresas, por parte do patronato, e as estratégias de trabalho de que lança mão a população ativa, na contingência de manter-se no mercado.

Uma análise comparativa com igual período do ano anterior revela, no entanto, contrastes importantes, como se observa na Tabela 1.

Tabela 1

Taxas médias de desemprego no Brasil — 1985/88

MESES	1985	1986	1987	1988
Jan.	6,31	4,18	3,19	3,80
Fev.	6,12	4,40	3,38	4,33
Mar.	6,48	4,39	3,28	4,30
Abr.	6,08	4,17	3,39	4,08
Mai	5,93	4,08	3,97	4,04
Jun.	5,63	3,76	4,43	3,90
Jul.	5,35	3,60	4,47	3,84
Ago.	5,03	3,50	4,22	4,16
Set.	4,77	3,23	4,03	3,84
Out.	4,28	2,98	3,96	-
Nov.	3,90	2,64	3,63	-
Dez.	3,15	2,16	2,86	-

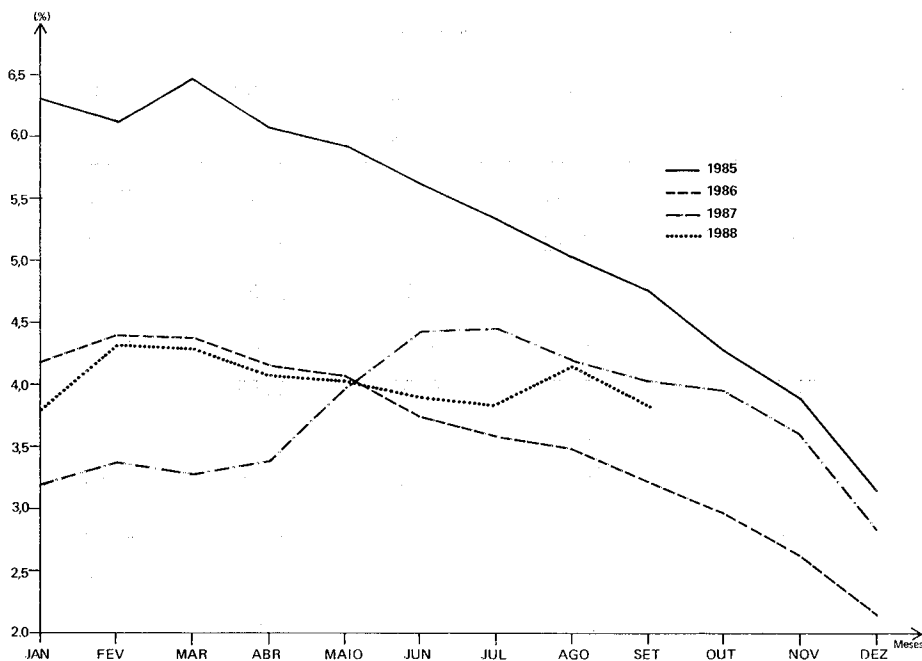
FONTE: IBGE — Pesquisa Mensal do Emprego.

Do início do ano até o final do primeiro semestre, as taxas de desemprego foram, via de regra, superiores às registradas nos mesmos meses de 1987. Apesar da tendência declinante, esse fato apontava um agravamento das condições de emprego da população no País. Essa situação acabou não se efetivando, pelo menos no grau suposto, uma vez que o movimento de queda das taxas persistiu.

Esse comportamento das taxas médias de desemprego no País confirma um movimento característico desse indicador, o qual, por fatores associados a condições sazonais, tende a apresentar valores mais elevados no início do período, declinando a partir daí. O Gráfico 2 mostra esse fenômeno para o período 1985-88, com duas exceções.

GRÁFICO 2

TAXAS MÉDIAS DE DESEMPREGO NO BRASIL – 1985/88



A exceção mais evidente refere-se ao ano de 1987, quando as taxas se comportaram de forma inversa ao esperado, em razão das dificuldades econômicas que caracterizaram aquele período. No presente exercício, a reversão da tendência esperada, em agosto, deve-se possivelmente a ajustes feitos pelos empresários, nos quadros de pessoal das empresas, ante o aumento de custos decorrente da implantação dos novos direitos dos trabalhadores, aprovados pela Constituição.

Ressalte-se que o impacto dessas medidas no nível de desemprego tem sido bem menor do que o apregoado por vários setores empresariais e pelo Governo. A pequena alteração nos níveis de desemprego — 3,84 em julho, 4,16 em agosto e 3,84 em setembro — aponta essa direção.

Tabela 2

Taxas de desemprego e níveis de ocupação no Brasil — 1988

MESES	TAXA DE DESEMPREGO		NÍVEL DE OCUPAÇÃO	
	DIEESE/SEADE	IBGE	MTb	FIESP
Jan.	9,4	3,80	0,24	-0,50
Fev.	10,3	4,33	0,22	0,12
Mar.	11,0	4,30	0,48	-0,26
Abr.	10,4	4,08	0,59	-0,15
Mai	10,4	4,04	0,43	-0,18
Jun.	10,1	3,90	-	-0,39
Jul.	10,0	3,84	-	-0,06
Ago.	9,4	4,16	-	0,09
Set.	9,1	3,84	-	-
Out.	9,2	-	-	-
Nov.	-	-	-	-
Dez.	-	-	-	-

FONTE: DIEESE/SEADE.

IBGE.

MTb.

FIESP.

NOTA: O percentual dos desempregados em relação à PEA da Região Metropolitana de São Paulo foi fornecido pelo DIEESE/SEADE; as pessoas desocupadas em relação às economicamente ativas nas seis principais regiões metropolitanas, pelo IBGE; a variação do emprego no País, conforme o saldo de admissões e desligamentos, com base na Lei nº 4.923/65, pelo Ministério do Trabalho; e o saldo das contratações ou demissões em relação ao número de trabalhadores na indústria paulista, pela FIESP.

Considerando o ano de 1988 globalmente, os dados disponíveis indicam que a taxa média de desemprego deverá ficar em torno de 4%, muito próxima à de 1987, que foi de 3,81%. Esses valores relativamente baixos não espelham, contudo, a realidade brasileira e se devem, conforme mencionado, à inequação metodológica do IBGE para captar as peculiaridades do emprego no País. Essa avaliação é respaldada empiricamente pelos dados do DIEESE para a Grande São Paulo. Observando o Gráfico 1, verifica-se que, embora o comportamento das taxas de desemprego seja semelhante ao captado pelo IBGE, os valores são bem mais elevados, oscilando entre um máximo de 11% em março e um mínimo de 9,1% em setembro do ano em curso.

As taxas mais elevadas do DIEESE demonstram que as condições de emprego no País não são satisfatórias. Para 1987, por exemplo, esse órgão mostrou que ocorreu uma piora em relação aos anos anteriores, no que se refere aos rendimentos reais do trabalho, além do aumento do desemprego e da diminuição da oferta de trabalho. Estudos dessa instituição demonstram ainda que o decréscimo da População Economicamente Ativa (PEA), a partir de setembro daquele ano, foi o fator de garantia para que a taxa de desemprego não chegasse a níveis ainda piores aos que foram efetivamente observados em outros anos (7,74% em 1985 e 3,92% em 1986, conforme o IBGE).

No exercício em curso, como já se viu, o desemprego só não foi maior devido a alguns fatores conjunturais e a outros próprios à estrutura do mercado de trabalho brasileiro. A falta de credibilidade no Governo somada às expectativas diante do término dos trabalhos da Constituinte foram responsáveis pelo compasso de espera que se estabeleceu ao longo do ano no País. Esses fatores, agregados a outros, estão na origem tanto da estagnação econômica quanto do nível do emprego. Contudo o nível de emprego não pode ser encarado como algo satisfatório, na medida em que se tem, durante o ano, um crescimento do emprego no chamado setor informal. Ou seja, a relativa estabilidade constatada deu-se em grande parte às custas da inserção precária da mão-de-obra no mercado de trabalho, o que traz como consequência uma deterioração das condições de vida dos trabalhadores.

Para comprovar tais colocações, vale a pena ater-se aos seguintes dados: entre março e setembro, conforme o DIEESE/SEADE, o número de empregados sem registro em carteira apresentou um crescimento de 14,3% contra 5,4% daqueles com registro. O IBGE, por sua vez, demonstra que enquanto a taxa de empregados com carteira assinada manteve-se praticamente estável no primeiro semestre de 1988, os desempregados e ocupados com menos de um Piso Nacional de Salário (PNS) tiveram um crescimento de 12% (Tabela 3). Portanto, ao considerar-se o crescimento do número de empregados sem carteira de trabalho assinada pelo empregador, bem como dos trabalhadores que recebem menos de um PNS, os dados anteriores podem in-

dicar que a relativa estabilidade no nível de desemprego está associada ao aumento do número de trabalhadores subempregados. Isto é, não fossem essas peculiaridades do mercado de trabalho brasileiro, as taxas de desemprego seriam bem mais elevadas que as atuais, com consequências ainda mais graves para a força de trabalho.

Em resumo, as dificuldades de toda ordem que marcaram o ano de 1988 não permitiram que a já problemática situação dos níveis de emprego e de desemprego na economia se alterasse de modo significativo. Aspectos conjunturais, todavia, possibilitaram um engajamento da sociedade brasileira na arena mais propriamente política, com repercussões que ultrapassam os estreitos horizontes de um período de 12 meses. Para a classe trabalhadora em particular, os avanços nos direitos sociais, via Constituição, e a concretização de um pacto social são os marcos mais importantes, nesse contexto, como se terá oportunidade de verificar na análise feita a seguir.

Tabela 3

Situações de emprego no Brasil — 1987/88

(%)

MESES	EMPREGADOS COM CARTEIRA DE TRABALHO ASSINADA (1)		DESEMPREGADOS E OCUPADOS COM MENOS DE UM PISO NACIONAL DE SALÁRIO (1)	
	1987	1988	1987	1988
Jan.	58,35	57,61	14,90	16,85
Fev.	58,61	57,38	18,55	19,29
Mar.	58,71	57,67	14,63	20,14
Abr.	58,47	57,32	19,20	20,24
Mai	58,42	57,63	17,57	18,63
Jun.	57,63	57,52	19,94	18,82
Jul.	57,43	-	19,33	-
Ago.	57,71	-	17,28	-
Set.	57,36	-	18,30	-
Out.	57,65	-	18,41	-
Nov.	57,43	-	19,11	-
Dez.	57,79	-	14,98	-

FONTE: IBGE — Pesquisa Mensal de Emprego (média das seis regiões metropolitanas).

(1) Percentual em relação à População Economicamente Ativa.

Direitos sociais: o legado da Constituinte

O Título II da Constituição de 1988 — "Dos direitos sociais" —, ao condensar, em seu Capítulo II, os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais foi, sem dúvida, dos mais debatidos, criticados e defendidos por amplos setores da sociedade, em especial empresários e trabalhadores.

De fato, os avanços nos direitos sociais dos trabalhadores, relativamente às Constituições precedentes, representam um evidente progresso nas relações entre capital e trabalho na sociedade brasileira. Entre seus itens mais importantes, têm-se: jornada de trabalho de 44 horas semanais; direito de greve assegurado; relação de emprego protegida contra despedida arbitrária ou sem justa causa; seguro-desemprego em caso de desemprego involuntário; licença-paternidade; licença-maternidade de 120 dias; férias remuneradas com, pelo menos, um terço a mais do que o salário normal; e remuneração do serviço extraordinário superior, no mínimo, em cinquenta por cento à do normal.

No decorrer do primeiro semestre de 1988 e até a promulgação da Carta Magna no mês de outubro, essas medidas foram o alvo predileto das discussões em torno da Constituinte. Do lado empresarial, o "slogan" anunciado era o de que esses novos direitos, se implementados, elevariam em muito os custos das empresas (algo ao redor de 30%, dependendo das estimativas)⁵, tendo vários efeitos negativos. Entre eles, enfatizaram-se a desorganização nas empresas, com inviabilização de muitas delas; o aumento dos níveis de desemprego e de subemprego; a ampliação do mercado informal de trabalho como forma de evadir-se de custos adicionais; e, principalmente, a elevação dos preços dos produtos, via mecanismos de repasse desses custos, o que pressionaria ainda mais a taxa inflacionária. O corolário dessa argumentação é que os trabalhadores, na defesa e ampliação de direitos seus, acabariam sendo vitimados por seu próprio movimento, arcando com os custos das medidas que queriam ver aprovadas. Ou seja, a inflação e a ampliação do desemprego e do subemprego tenderiam a anular os presumíveis ganhos decorrentes das medidas pretendidas.

Do lado dos trabalhadores, a mobilização a favor de seus direitos foi a tônica. A ênfase recaiu na necessidade de modernizar as relações entre capital e trabalho, aproximando-as das prevalecentes na maioria das nações capitalistas, sejam elas avançadas como as da Europa, Estados Unidos ou Japão, sejam as que, como o Brasil, se inserem no grupo dos paí-

⁵ Entre as várias estimativas feitas a esse respeito, reproduzem-se as da Confederação Nacional da Indústria (CNI), que calculava, em março deste ano, um aumento médio de 28,5% (FSP, 24.3.88, p. A-35), e a estimativa feita, em setembro, pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), onde os custos variavam entre 28% e 47% (GM, 13.9.88, p. 10).

ses periféricos e de industrialização recente — Taiwan, Coréia do Sul, Argentina, México, etc.

Na verdade, em uma comparação internacional, a legislação trabalhista brasileira não só oferecia incipiente proteção ao trabalhador, como sobrecarregava-o de deveres, subtraindo-lhe direitos há muito aprovados em outros países. Esse é o caso, por exemplo, do seguro-desemprego, existente desde o início do século nos países desenvolvidos e recém-implantado no Brasil como parte das medidas que compuseram o Plano Cruzado em fevereiro de 1986.

Ocorre que o desemprego involuntário é um fenômeno típico das economias capitalistas e, como tal, estas preocuparam-se em criar mecanismos que amenizem seus efeitos, mormente em épocas de crise econômica, assegurando condições de sobrevivência a seus desempregados.

No Brasil, ademais de recém-implantado, o seguro-desemprego é bastante restritivo em termos de cobertura e do valor do benefício. Este último, situado entre 0,7 e 1,5 salários mínimos, é flagrantemente insuficiente para manutenção de um trabalhador individualmente — que dirá de sua família — ainda mais se for considerado que o salário mínimo brasileiro (hoje Piso Nacional de Salário) é um dos mais baixos do mundo. Além disso, os critérios para elegibilidade constituem-se em fatores que impedem grande parte dos trabalhadores de usufruir esse benefício. Provavelmente a maior responsável por isso é a exigência de 36 meses de contribuição à Previdência nos últimos quatro anos. Essa afirmativa é corroborada pelos dados do próprio Ministério do Trabalho, de acordo com os quais a recusa desse benefício a cerca de 30% dos que o solicitam deve-se, na quase-totalidade, ao não-cumprimento do critério mencionado.

No que concerne aos benefícios sociais — onde se inclui o seguro-desemprego —, vale destacar que o disposto na Constituição representa um avanço importante no sistema de concessão de benefícios. Em primeiro lugar, porque, ao destinar recursos do PIS-PASEP para o custeio do seguro-desemprego, viabiliza não só sua continuidade como a ampliação dos beneficiários e do próprio valor do benefício, propiciando proteção muito mais abrangente ao desemprego involuntário. Em segundo, pelo fato de o texto constitucional preservar, também, o abono salarial anual para os empregados que percebem até dois pisos nacionais de salário — os quais representam quase a metade dos participantes do PIS-PASEP. Dessa forma, esses fundos ficam convertidos em verdadeiro patrimônio coletivo, favorecendo o segmento menos privilegiado do mercado de trabalho — os trabalhadores de baixa renda e mais instáveis no mercado.⁶

⁶ Ver a respeito o artigo 239, Título IX — “Das disposições constitucionais gerais” — da Constituição Federal.

A redução da jornada de trabalho, de 48 horas para 44 horas semanais, é outra conquista importante, já consagrada na quase-totalidade dos países capitalistas.⁷

O grau de exploração da força de trabalho que essa jornada mais longa indica ser ainda bastante acentuado em nosso País é agravado pelo fato de o trabalhador brasileiro ter um dos salários mais baixos, quando comparado aos de outros países. Conforme estudo do DIEESE, com base em dados de 1987, o salário mínimo brasileiro, em dólares, era de tão-somente US\$ 52,00, enquanto em outros países esse valor oscilava entre um mínimo de US\$ 72,00 para o Uruguai e um máximo de US\$ 617,61 para a França. A realidade hoje não é diversa; o Piso Nacional de Salário, no mês de novembro, não ultrapassava US\$ 54,00, apesar de a intenção do Presidente da República em elevar o poder aquisitivo desse salário, tendo estabelecido como meta de Governo um piso de US\$ 100 até o final de seu mandato, no início de 1990.

Uma vez que os fatos não têm caminhado nessa direção, resta ainda apostar nas decisões que o Congresso Nacional deverá tomar a respeito, uma vez que cabe a ele, a partir da nova Constituição, estipular o valor do salário mínimo do trabalhador.

Enfim, uma avaliação sucinta dos avanços na área trabalhista, contidos na Constituição de 1988, indica que estes foram significativos, embora ainda aquém do que almejava a classe trabalhadora. Fato importante a ressaltar, porém, é que, uma vez promulgada, a Constituição tanto não tornou o País ingovernável, conforme receava o Presidente Sarney, como também não acarretou os temidos efeitos perversos sobre a economia e a classe trabalhadora, ao menos no nível em que propalavam as classes empresariais.

Os aumentos de custos para as empresas foram, na realidade, superestimados pelos vários estudos realizados, como já demonstrava Walter Barelli, diretor do DIEESE. Isso ocorreu, segundo ele, por diversas razões: ou as empresas tomadas como base para os estudos não eram representativas da realidade brasileira; ou desconsiderava-se o fato de que muitos dos benefícios propostos na Constituição já eram de todo ou em parte praticados por empresas, via acordos com seus trabalhadores; ou os custos previstos não incorreriam, em sua totalidade, a um só tempo na empresa; ou, ainda, não se levava em conta que alguns benefícios dependem de lei complementar e/ou sua aplicação pode ser negociada entre patrões e empregados, de forma escalonada.

⁷ Dados de outros países apresentam jornadas semanais de trabalho geralmente inferiores à brasileira. Apenas para citar alguns exemplos, tem-se: Uruguai, 44h; Estados Unidos, Alemanha, Argentina e Peru, 40h; França, 39h (Senhor, 1988, p. 43-7).

Em suma, superestimar custos e jogar sobre os trabalhadores o ônus decorrente da "conta da Constituição" parece ter sido, na verdade, uma estratégia utilizada pelos empresários como forma de esquivar-se de sua parcela nessa "conta", o que implicaria, de imediato, incremento de investimentos e inovações tecnológicas. Esse resultado parece inevitável, mesmo considerando-se a ampla margem de possibilidade de repasse dos custos aos preços dos produtos, prática existente no Brasil só tão consagrada quanto a de restringir um outro preço importante da economia — os salários.

Nesse contexto, é esperado que os capitalistas se oponham a avanços nos direitos dos trabalhadores como forma de defesa de seus interesses de classe e não para salvaguardar o interesse da classe trabalhadora, como seu discurso parece fazer crer.

Além disso, ao proporem a livre negociação como alternativa à via constitucional, os críticos dos direitos sociais dos trabalhadores negligenciavam o fato de que a negociação direta já é uma prática entre os setores organizados dos trabalhadores e vem sendo realizada paralelamente, e às vezes, ao "arrepio" da política econômica e salarial do Governo. Desconhecem, também, a realidade do mercado de trabalho brasileiro, na qual, de uma população ativa de aproximadamente 56 milhões, apenas 22 milhões de empregados fazem parte do mercado formal de trabalho, onde as possibilidades de pressão e organização são mais efetivas. Certamente algo próximo à metade dos trabalhadores deste País encontra-se alijada de qualquer relação formal de emprego e/ou dos benefícios da legislação sobre o trabalho. São os trabalhadores por conta própria (figura típica do mercado informal de trabalho), os trabalhadores que não possuem carteira de trabalho assinada pelo empregador, e mais uma miríade de situações e atividades que têm em comum o fato de inserir o trabalhador de forma precária e desprotegida no mercado.

Especialmente para esses trabalhadores, onde a organização sindical praticamente inexistente e a livre negociação torna-se impensável, as leis gerais contidas na Constituição adquirem importância fundamental, à medida que lhes asseguraria, minimamente, o amparo legal. Contraditoriamente, porém, para essa imensa parcela de trabalhadores, os impactos positivos da Constituição não se efetuarão de forma imediata,⁸ como é o ca-

⁸ Dizer que os novos direitos sociais não atingirão de forma imediata os trabalhadores do setor informal da economia não impede que esses direitos sejam, de todo ou em parte, vigentes em muitos casos, conforme as circunstâncias específicas. Certamente a legislação trabalhista e previdenciária serve como um parâmetro para as relações de trabalho no setor informal. Da mesma forma, o salário mínimo oficial serve como um "farol" para as rendas auferidas nesse setor. Na verdade, as relações entre os setores formal e informal são bastante complexas e ainda não existe um consenso a respeito na literatura pertinente. O tema tem sido tratado por vários autores, entre os quais se destacam os trabalhos de Paulo Renato Souza (1980 e 1981). Para uma discussão teórica sobre o assunto ver Azevedo (1985).

so para aqueles que possuem uma relação formal de emprego e/ou exercem suas atividades nos setores mais organizados da economia. Isto porque a garantia desses direitos pressupõe uma relação de emprego, ou uma inserção na atividade econômica, formalizada. Em sendo assim, pode-se afirmar que a Constituição de 1988, relativamente às anteriores e, em especial, à de 1946, se teve o mérito de resgatar o trabalhador rural e, nos termos da lei, oferecer-lhe proteção e garantir-lhe direitos semelhantes aos do trabalhador urbano, ficou adstrita ao mercado formal de trabalho. Manteve, portanto, uma outra clivagem no seio da classe trabalhadora, gestada no bojo do próprio processo de industrialização brasileira e que se concretiza em um grande excedente de mão-de-obra face às necessidades do capital, dramaticamente aprofundada com a crise dos anos 80. Ou seja, entre o Brasil formal e o Brasil real, existe um número significativo de trabalhadores que permanecem, ainda, discriminados pela lei.

Pacto Social: enfim o primeiro passo

A trajetória do Pacto Social no Brasil é tão antiga quanto a crise econômica que acompanha os anos 80. Remonta ao início desta década quando já era colocado na cena política ainda dentro do Governo Militar. A partir daí, vem sendo ressuscitado, de tempos em tempos, quer por entidades empresariais (FIESP, em 1981; CNI, em 1983), quer por outros setores da sociedade civil (intelectuais em conjunto com a Igreja, em 1983), passando a ser encampado, de forma mais sistemática, pela classe política, a partir da candidatura de Tancredo Neves para a Presidência da República no decorrer de 1984.

Relançado, em 1985, pelo então Presidente José Sarney, acaba sendo, de certa forma, enterrado pelo choque heterodoxo que levou o nome de Plano Cruzado em fevereiro de 1986. Fracassada a tentativa de retomada do crescimento econômico e controle da inflação e do "deficit" público via Plano Cruzado, o Governo Federal retoma a proposta de pacto, em 1987, sem, contudo, obter, ainda, adesão de empresários e trabalhadores.

Durante o ano de 1988, pode-se dizer que a questão do Pacto Social adquire novos contornos. Todo o período é recortado por conclamações, vindas dos mais diversos setores da sociedade civil, para que empresários e trabalhadores articulem um acordo em torno de um programa mínimo para o controle e administração de preços e salários. Diferentemente das tentativas anteriores, porém, Governo e classe política mantêm-se, ao menos no primeiro momento, muito mais como espectadores do que como atores do processo.

Paralelamente a esse debate, empresários e trabalhadores passam a fazer da negociação direta e da tomada de posições conjuntas uma práti-

ca cada vez mais consagrada em suas relações. De fato, a negociação direta, e não apenas entre os sindicatos de trabalhadores mais organizados, tem propiciado, no decorrer deste ano, que amplas categorias profissionais repuzessem — via antecipações salariais — parte das perdas em seus salários reais, decorrentes da defasagem entre a política salarial (reajuste mensal pela Unidade de Referência de Preços) e a inflação do período. Mais que isso, vem possibilitando, também, que a introdução dos novos direitos sociais da classe trabalhadora, decorrentes da nova Constituição, seja feita de forma negociada entre as partes, sem os impactos perversos e desastrosos para a economia e para os próprios trabalhadores, como imaginavam alguns segmentos da sociedade.

Tomadas de posição conjunta entre empresários e trabalhadores, por sua vez, já eram uma realidade no início do ano, quando, no mês de março, ameaçados por mudanças na política salarial — com extinção do mecanismo de reajustes mensais com base na sistemática da URP — empresários e trabalhadores paulistas assumiam um compromisso formal de, via negociação direta, encontrar uma maneira de manter o poder aquisitivo dos salários — e o nível de consumo interno —, caso o Governo alterasse a política salarial. O fato foi visto como um passo importante para um entendimento nacional entre os dois atores em questão.

Na verdade, apesar dos vários "ensaios" de acordos, somente no segundo semestre do ano é que as classes empresarial e trabalhadora são empurradas para um "pacto antiinflacionário", face à ameaça de hiperinflação e dadas a paralisia e a falta de credibilidade do Governo Federal. Um acordo com esse objetivo é qualificado, então, como a alternativa possível, no momento, e como um primeiro passo que inauguraria um largo processo de negociação e entendimentos entre seus signatários: capital e trabalho. Ainda assim, embora conte com a adesão de importantes segmentos do empresariado nacional, as entidades representativas dos trabalhadores encontram-se bastante divididas quanto a seu apoio ao pacto, especialmente pelo fato de a importante Central Única de Trabalhadores (CUT) não ter aderido às negociações.

Outros segmentos sociais também têm-se mantido distante da discussão, tais como a classe política — mormente os partidos políticos —, incerta quanto ao nível de envolvimento adequado e, do lado empresarial, o setor financeiro, sem dúvida o segmento mais privilegiado nesses tempos de espiral inflacionária e especulação financeira.

Ao Governo Federal, entretanto, não foi dada outra opção senão a de incorporar-se à mesa de negociações, visto que, das medidas preconizadas como necessárias, muitas competem a ele tomar. Ou seja, o objetivo principal do Pacto não é tomar o lugar do Governo, dada sua falta de ação, e mesmo porque ele não pode substituí-lo, mas sim forçá-lo a agir e a apoiar as medidas acordadas.

De concreto, as partes envolvidas haviam elaborado, no início do mês de novembro, um primeiro documento, batizado de **Compromisso Social – Pacto contra a inflação** que, na prática, pouco acrescenta ou modifica as expectativas para os próximos meses.

Sucintamente, o documento contém medidas pactuadas destinadas a viabilizar nos dois últimos meses de 1988, nas quais se aceita, em princípio, o que já estava dado: para os salários, reajustes mensais com base no mecanismo da URP; para os preços, reajustes muito próximos à inflação esperada no período – 26,5% entre 3 de novembro e 2 de dezembro e 25% entre 3 de dezembro de 1988 e 2 de janeiro do próximo ano. Esses índices estabelecem o teto de reajuste para uma lista de cerca de 90 produtos, sendo que para os demais, inclusive tarifas públicas, deve ser tomado como um referencial pactuado. Ao Governo cabe propor medidas para controle do "déficit" público, onde o ajuste fiscal se coloca como o ponto crucial no momento.

Nessa primeira rodada, a classe trabalhadora aparece como o elo mais fraco da corrente, à medida que teve de aceitar um redutor de salários (a URP de novembro, de 21,39%) bastante inferior ao estabelecido para os preços (26,5%) e viu sua lista de cerca de 200 produtos encurtada em mais da metade. Resta-lhe apostar em um empate para o redutor de preços e salários no mês de dezembro e denunciar aumentos abusivos de preços.

Resta-lhe apostar, também, e principalmente, na continuidade do Pacto, em meio a uma economia instável e a uma crise política. Nessa conjuntura, à medida que o debate sobre o Pacto se nacionalizava, os particularismos e interesses das diferentes frações de classes tornavam-se mais transparentes, evidenciando a fragilidade desse compromisso recém-esboçado e já tantas vezes ameaçado nesse curto espaço de vida. De todo lado avolumam-se dificuldades, enquanto mingam as soluções, dando a impressão de que, pelo menos até fins de novembro, o Pacto parecia muito mais sucetível a que as partes envolvidas batessem em retirada do que os não-comprometidos engrossassem as adesões.

Evoluindo dessa forma, até o presente momento (fins de novembro) o Pacto praticamente se esgota no fato positivo de algumas lideranças representativas da sociedade civil se reunirem para discutir a situação do País. E é aí que parece residir o significado mais expressivo dos acontecimentos que envolvem os acordos esboçados, isto é, seu significado político e seu sentido histórico.

De fato, desde uma perspectiva histórica, o Pacto que vem sendo costurado adquire um significado político e social de grande envergadura. Representa uma inflexão positiva no sentido de quebra de uma longa tradição do Estado brasileiro de tomada de decisão de forma autoritária, sem consulta às organizações e grupos da sociedade civil, dos quais se encontra secularmente alijada a classe trabalhadora.

Significa, em termos políticos, um primeiro passo, e necessário, para o estabelecimento de um fórum onde o conflito distributivo — a repartição da renda entre classes e frações de classes sociais — possa ser travado mediante regras negociadas e revistas de tempos em tempos em um processo contínuo de conflitos e entendimentos.

No cenário internacional, e principalmente latino-americano, alinha-se o Brasil a outras nações que vêm tentando, com diferentes graus de sucesso, administrar crises econômicas por meio de ajustes negociados, e onde setores empresariais, trabalhadores, governo e classe política participam em parte ou em bloco.

Além do objetivo de superação de crises, os pactos acordados em outros países também têm em comum o fato de representarem caminhos alternativos para a construção de sociedades mais democráticas, egressos que são de governos ditatoriais e autoritários.

Os exemplos mais conhecidos, e sem remontar a um passado muito distante, referem-se aos "Pactos de Moncloa", na Espanha, em 1977, firmados pelos partidos políticos com representação parlamentar após a realização de eleições livres que encerravam 40 anos de ditadura franquista. Mais próximo de nós, no tempo e no espaço, pode-se citar o Uruguai, com seu acordo social feito a partir da posse do Presidente Julio Maria Sanguinetti, em 1985, quando o governo reuniu representantes do empresariado e sindicatos para estabelecer metas de redução da inflação. O "Pacto de Solidaridade" firmado no México, em dezembro de 1987, também tem objetivo semelhante. Mais recente, o "Plano Primavera", na Argentina, encetado pelo governo em agosto último, partiu à procura do apoio dos empresários, não tendo obtido, até o momento, a adesão das entidades dos trabalhadores. Todos eles, e em especial os que já firmaram seu curso há mais tempo, têm servido como forma de atenuar e mais justamente repartir os custos sociais de ajustes econômicos que se faziam prementes.

Bem diversa tem sido a trajetória brasileira, na qual os custos de conflitos decorrentes de ajustes não negociados se revelam com muita clareza. Veja-se, por exemplo, a queda dos salários reais, o aumento das taxas de desemprego e dos níveis de subutilização da mão-de-obra e a desorganização do sistema produtivo em decorrência das políticas econômicas desastrosas implementadas pelo Governo, à revelia da quase-totalidade dos setores sociais, com o objetivo de contornar a crise dos anos 80.

Em termos de nossa realidade mais imediata, o Pacto Social, sem ser a panacéia de todos os males, não deixa de ser uma forma de converter em realidade os princípios da Constituição, valorizando a sociedade civil e suas organizações frente ao Estado.

Sem se deter na avaliação do Pacto ora em andamento, a proposta, aqui, é de resgatar o sentido histórico desse acontecimento, visualizan-

do-o dentro do movimento mais geral da sociedade, ao mesmo tempo que tentando fugir à "síndrome" da década de 80, quando planos e política econômica do Governo viveram do particular e das medidas de emergência, em um horizonte conjuntural restrito ao curto prazo.

Olhando para o passado, esse Pacto representa, como já mencionado, uma reversão na forma de condução política e econômica da sociedade brasileira. Presentemente, e no rastro da mobilização em torno da Constituinte, transformada em um grande fórum de negociação política, ele poderá dar continuidade a esse processo democratizante, transformando-se em fórum de negociação econômica. Para o futuro, e dado que a crise econômica se metamorfoseou em crise política, poderá constituir-se em uma forma de se definir, politicamente, de que modo os problemas cíclicos e estruturais da sociedade brasileira -- dívida externa, "deficit" público, inflação e uma profunda desigualdade social -- serão superados dentro do contexto de construção de uma sociedade democrática.



Enfim, quer se considere a questão do Pacto Social, quer se analisem os resultados da Constituição no tocante aos direitos sociais ou o comportamento dos níveis de emprego na economia, 1988 foi marcado por crises e incertezas e pela falta de perspectiva de solução no curto prazo.

Nesse contexto, as expectativas para 1989 não apontam otimismo. No que respeita aos direitos sociais dos trabalhadores com a nova Constituição, muitos dependem, ainda, de leis complementares, o que significa dizer, de injunções políticas favoráveis, para sua efetivação. Quanto aos níveis de emprego e à sobrevivência do Pacto Social, estão na dependência de uma série de fatores que, embora transitem pelo campo da economia ("deficit" público, dívidas interna e externa, ajuste fiscal, valor do salário mínimo, taxa de juros, etc.), se encontram em sua essência, atrelados, em maior ou menor grau, à crise política em que vive o País. Essa, parece consenso, só poderá encontrar solução na próxima década, quando, em 1990, a República brasileira terá um novo Presidente. O compasso de espera será, então, o "rito" dos brasileiros por mais um ano.

Bibliografia

- AZEVEDO, Beatriz R. Zago de (1985). **A produção não capitalista: uma discussão teórica.** Porto Alegre, FEE. (Teses, 10).
- DIEESE/SEADE/UNICAMP (1988). **O mercado de trabalho em 1987.** São Paulo. (cópia xerox).

- FOLHA DE SÃO PAULO (24.3.88). São Paulo. p. A-35.
- GAZETA MERCANTIL (13.9.88). São Paulo. p. 10.
- ___ (12/14.11.88). São Paulo. p. 1.
- MATTOSO, J. E. L. (1988). O retorno da ortodoxia e o mercado de trabalho em 1987. In: CARNEIRO, R., org. **A heterodoxia em xeque**. São Paulo, Bienal.
- PINTO, M. G. P. (1988). **O desempenho do mercado de trabalho em 1987**. /Brasília/ MTb. (Texto para discussão, 8).
- SENHOR (1988). Menos trabalho, maior salário. São Paulo, Três, n. 363, 7 mar. p. 43-7.
- SOUZA, P. R. (1980). **Emprego, salário e pobreza**. São Paulo, Hucitec.
- ___ (1981). Emprego e renda na pequena produção urbana no Brasil. **Estudos Econômicos**, São Paulo, IPE, 11(1):57-82, jan./mar.
- TROYANO, A. A. et alii (1984). O emprego: dimensões da crise. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABEP, 4., São Paulo. **Anais...** São Paulo.